

Караханян К. М., Олькіна О. В. Конституційні засади набуття та реалізації права власності на ...



Караханян Карина Мартинівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри аграрного,
земельного та екологічного права,
Національний університет
«Одеська юридична академія», Україна, м. Одеса
e-mail: martiwaikartur@gmail.com
ORCID 0000-0003-4927-4558



Олькіна Олена Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права,
Національний університет
«Одеська юридична академія», Україна, м. Одеса
e-mail: lolkina@onu.edu.ua
ORCID 0000-0002-2508-1869

doi: 10.21564/2414–990x.147.182495

УДК 342.4(477)

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАБУТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ОКРЕМІ ГРУПИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Наголошено, що земля є об'єктом конституційного регулювання тому, що є територією держави, а отже – її невід'ємним елементом, з одного боку, а з іншого, – основою для забезпечення базових потреб громадян України, перш за все, продовольчих, що включає достатнє харчування, та, у свою чергу, є економічним базисом для реалізації інших прав людини. Констатовано, що Конституція України встановлює режим подвійної власності на землю в державі: одночасно Українського народу та інших суб'єктів права (держави, територіальних громад, фізичних та юридичних осіб), що породжує конфлікт конституційних та земельних норм, що визначають право власності Українського народу на землю та гарантують інші форми власності на земельні ділянки, і неузгодженість самих суто конституційних та суто земельних норм. Зазначено, що

набуття та реалізація прав на землю мають узгоджувати в собі не лише економічні і соціальні інтереси суспільства, а й зважати на специфіку об'єкта правового регулювання – землю як одного з найважливіших елементів довкілля.

Наголошено на особливому значенні категорії земель сільськогосподарського призначення і розглянуто специфіку набуття та реалізації права власності на них фізичними та юридичними особами. Досліджено особливості набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення шляхом їх приватизації (платної та безплатної), у тому числі для зайняття фермерським господарством; виявлено прогалини та неузгодженості щодо зазначеного питання.

Ключові слова: земля; земельна ділянка; землі сільськогосподарського призначення; власність Українського народу; конституційні основи; набуття і реалізація права власності.

Караханян К. М., кандидат юридических наук, доцент кафедри аграрного, земельного и екологічного права, Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина, г. Одесса.

e-mail : martiwaikartur@gmail.com ; ORCID 0000-0003-4927-4558

Олькина Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедри конституційного права, Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина, г. Одесса.

e-mail : lolkina@onua.edu.ua ; ORCID 0000-0002-2508-1869

Конституционные основы приобретения и реализации права собственности на отдельные группы земель в Украине: правовые коллизии и пути их преодоления

Подчеркивается, что земля является объектом конституционного регулирования. Конституция Украины устанавливает режим двойной собственности на землю в Украине: одновременно Украинского народа и других субъектов права (государства, территориальных общин, физических и юридических лиц), порождает конфликт конституционных норм, обеспечивающих право собственности. Отмечается особое значение категории земель сельскохозяйственного назначения и рассматривается специфика приобретения и реализации права собственности на них физическими и юридическими лицами, в частности, путем приватизации, в том числе для занятия фермерским хозяйством. Исследуются особенности специальной правосубъектности лиц, которым законодатель предоставляет право приобретать указанные земли. В ходе анализа правовых норм выявлены недостатки и внесены предложения с целью их устранения. Также выработан подход, позволяющий объединить экономический и экологический аспект земли, а также придерживаться этой позиции при совершении любых операций с землей: от бесплатной приватизации до приобретения на земельном рынке, становление и полноценное функционирование которого ожидается в ближайшее время.

Ключевые слова: земля; земельный участок; земли сельскохозяйственного назначения; собственность Украинского народа; конституционные основы; приобретение и реализация права собственности.

Вступ. Кадрове перезавантаження органів державної влади, що відбулося за волею виборців, є початком нового етапу реформування у різних сферах правового регулювання, починаючи від конституційних засад правопорядку в Україні до реалізації окремих прав у межах певних правовідносин. Однією з таких сучасних ініціатив є найшвидше завершення земельної реформи, результатом якої має стати остаточне формування правових засад та функціонування повноцінного земельного ринку. У рамках цього процесу зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є свого роду наріжним каменем, досить дискусійним питанням, що потребує виваженої конститу-

ційно-правової регламентації з урахуванням як правової природи об'єкта цих правовідносин – землі, так і особливостей їх суб'єктного складу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання реалізації права власності на землю були предметом низки наукових досліджень В. І. Андрейцева (V. I. Andreitsev), Г. І. Балюк (H. I. Baliuk), А. Г. Бобкової (A. H. Bobkova), О. Г. Бондаря (O. H. Bondar), А. П. Гетьмана (A. P. Getman), І. І. Каракаша (I. I. Karakash), П. Ф. Кулинич (P. F. Kulynych), А. М. Мірошніченка (A. M. Miroshnynchenko), В. В. Носіка (V. V. Nosik), В. І. Семчика (V. I. Semchuk), Н. І. Тітової (N. I. Titova), М. В. Шулги (M. V. Shulha) та інших науковців. Однак конституційна природа землі як об'єкта правовідносин досі не є всебічно та у повному обсязі розкритою, що актуалізує проведення комплексного міждисциплінарного дослідження конституційних засад набуття та реалізації прав на окремі групи земель в сучасних умовах в Україні.

Метою цієї статті є всебічний аналіз норм чинного законодавства, що дозволить розкрити особливості набуття та реалізації прав на окремі земельні ділянки, зокрема, права власності, а також виявити основні колізійні питання та прогалини, подолання яких дасть змогу остаточно сформувати таку модель ринку землі, при якій земля виступатиме не лише як товар, а насамперед як основна складова навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Конституція України закріплює право власності Українського народу на всі землі, а від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією (ст. 13), і встановлює, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, а також перераховує інших суб'єктів земельної власності, зокрема державу, територіальні громади, фізичних та юридичних осіб (ст. 14) [1].

Виходячи з системного тлумачення цих норм з іншими конституційними засадами, у тому числі реалізації влади народу України, можна зробити такі висновки:

1. Земля є об'єктом конституційного регулювання тому, що є основою території держави, а отже, її невід'ємним елементом, з одного боку, а з іншого – основою для забезпечення базових потреб громадян України, перш за все продовольчих, що кореспондує ст. 48 Конституції України, яка закріплює право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, та, у свою чергу, є економічним базисом для реалізації інших прав людини.

Через те, що земля як природний ресурс та основний засіб виробництва створює, у прямому сенсі, підґрунтя для життя людини, вона визначається Основним законом як національне багатство, що потребує особливої правової охорони з боку держави, та закріплюється як єдине ціле у межах території України у власності народу.

2. Конституція України встановлює режим подвійної власності на землю в Україні: одночасно Українського народу та інших суб'єктів права (держави,

територіальних громад, фізичних та юридичних осіб), що створює певну невіднозначність реалізації права власності на землю останніми.

На думку В. В. Носіка, власність Українського народу на землю є власністю вищого рівня, яка у свою чергу може бути перерозподілена залежно від суб'єктного складу на користь фізичних, юридичних осіб чи держави, утворюючи в такий спосіб власність другого рівня, що гарантовано у ст. 14 Конституції України. Дворівнева структура власності на землю в Україні покликана забезпечити баланс приватних, громадських і суспільних інтересів [5, с. 119], оскільки вона передбачає свободу власника при реалізації наданих йому повноважень, аж до відчуження земельної ділянки, а також зобов'язальний характер власності окремих суб'єктів, визначення меж здійснення прав власності народом України шляхом прямого та опосередкованого волевиявлення, можливість припинення прав власника земельної ділянки в разі необхідності її використання в суспільних інтересах.

Дійсно, така подвійна підвладність землі в Україні вказує на її конституційну цінність та суспільну значущість. Ще Жан-Жак Руссо у книзі «Суспільний договір» (1762 р.) розвинув положення про те, що право, яке кожна приватна особа має на землю, завжди підпорядковане тому праву, яке община має на всі землі [6].

Наведена в Конституції України позиція законодавця, що знайшла подальше закріплення в Земельному кодексі України [2], є двоякою. Так, з одного боку, земля позиціонується як основний природний ресурс, який особливо охороняється державою. З іншого боку, така подвійна власність на земельні ділянки не може бути реалізована на практиці, що призводить до низки неузгодженостей та неможливості фактичного застосування правових норм. Наслідком існуючого становища стала сформульована на доктринальному рівні позиція, що знайшла підтримку як серед учених, так і тих, хто застосовує норми права в практичній діяльності. Основна думка полягає в тому, що земля може знаходитися у власності держави, територіальних громад, фізичних та юридичних осіб. Народ України як власник розглядається лише в тому аспекті, що земля є його національним надбанням, що підкреслює її економічну, екологічну, соціальну, політичну та іншу цінність [5, с. 120].

Проте вказаний конституційний підхід є основою для узгодження суспільних та приватних інтересів у процесі правового забезпечення механізму реалізації права власності на землю. Оскільки не виключена ситуація, коли приватний власник земельної ділянки, зацікавлений в отриманні більшого прибутку, використовує її не тільки нераціонально, а й завдає їй незворотної шкоди, що суперечить загальнонародним інтересам, існуванню майбутніх поколінь. У даному випадку і включається механізм забезпечення пріоритету конституційного права власності на землю народу, що наразі виявляється в особливій державній охороні.

3. Конституція України у ст. 14 одночасно з встановленням рівності права власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними

особами та державою виключно відповідно до закону, наголошує на тому, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливим захистом держави. Ці положення є нерозривними та вказують на необхідність детальної законодавчої регламентації спеціальних (додаткових) вимог, пов'язаних із забезпеченням збереження природних властивостей землі як природного ресурсу, які повною мірою стосуються земель сільськогосподарського призначення, стосовно різних підстав набуття і реалізації права власності на такі ділянки різними суб'єктами, зокрема громадянами та юридичними особами України.

Саме землі сільськогосподарського призначення є тим національним багатством, яке задовольняє найважливіші потреби громадян у продовольстві та перебуває під особливим конституційним захистом. Вказане у свою чергу зумовлює особливості у нормативно-правовому регулюванні порядку набуття та реалізації права власності на дану категорію земель, на характеристиці яких слід зупинитися детальніше.

Найпоширенішим способом набуття громадянами права власності на землю виступає приватизація земельних ділянок, яка займає важливе місце у реформуванні земельних правовідносин. Вона належить до ринкових правових інструментів і пов'язана з переходом національного господарства від планової економічної системи до ринкових засад господарювання. Функціонування національного господарства на ринкових засадах без приватизації землі не може бути успішним та ефективним. Саме цим пояснюється те, що безоплатна приватизація земельних ділянок громадянами охоплює усі категорії земель зі складу земельного фонду країни. При цьому порядок придбання земельних ділянок громадянами способом їх безоплатної приватизації є відносно новим явищем у нашій державі.

Ні в законодавстві, ні у правовій доктрині остаточно не усталилося єдиного розуміння, не кажучи вже про поняття, приватизації земельних ділянок. Усі численні підходи загалом можна поділити на дві групи: широкий та вузький. Широкий підхід передбачає розгляд приватизації як відчуження майна, що перебуває у державній та комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб. Виходячи із такого розуміння, викладені й норми Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», який також передбачає приватизацію земельних ділянок; деякі Укази Президента України із земельних питань. Широке розуміння приватизації використовують у своїх працях, зокрема, В. В. Носік, П. Ф. Кулинич та інші науковці [3, с. 76]. За вузького підходу приватизація розглядається як безоплатне, одноразове (в межах встановлених норм) відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності виключно громадянам [5, с. 13].

Крім цього, приватизацію можна розглядати у різних аспектах, зокрема: як спосіб придбання громадянами земельних ділянок у власність; як підставу виникнення прав на землю; як умову реалізації громадянами земельних прав; як порядок передачі земельних ділянок державної та комунальної власності в приватну власність громадян тощо.

Одним з основних видів приватизації земельних ділянок є їх передача громадянам із земель державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, які встановлюються ст. 121 Земельного кодексу України, згідно з якою громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, для ведення особистого селянського господарства, для ведення садівництва, для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), для індивідуального дачного будівництва, для будівництва індивідуальних гаражів.

Слід зазначити, що безоплатна передача земельних ділянок у власність громадян у межах визначених норм проводиться шляхом їх приватизації один раз по кожному виду їх використання. При цьому у Земельному кодексі не обмежується кількість земельних ділянок, а встановлюються лише їх граничні розміри. Зміст наведеної норми є досить складним не тільки у зв'язку з тим, що у ньому закріплено набуття прав для різних видів використання землі громадянами на підставі приватної власності, а й ускладнюється умовами передачі земельних ділянок з різних категорій земель та для різних цілей, що суттєво відрізняються один від одного своїм правовим регулюванням.

Крім наведеного, земельне законодавство передбачає можливість приватизації земельних ділянок на безоплатній основі громадянами, які користуються такими землями без належно оформленого права, а також внаслідок здійснення приватизації державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організації працівниками цих юридичних осіб, пенсіонерами з їх числа, а також працівниками соціальної сфери села.

Очевидним є той факт, що при здійсненні приватизації земель мають дотримуватися основні вимоги та принципи земельного законодавства щодо охорони земельних ділянок, зокрема, поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки. На підтвердження цієї тези можна навести норму ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу щодо процедури здійснення вказаних видів приватизації, відповідно до якої підставою відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку [2].

Поряд із наведеним, в законодавстві є певні прогалини та неузгодженості щодо зазначеного питання, в тому числі відносно земель сільськогосподарського призначення. Так, як додатковий захід охорони вказаних ділянок, а також з

метою їх раціонального використання Земельним кодексом України в ст. 130 встановлюється спеціальна правосуб'єктність осіб, які можуть бути покупцями таких земель: громадяни України мають мати сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займатися веденням товарного сільськогосподарського виробництва; юридичні особи України – мають зазначити в своїх установчих документах ведення сільськогосподарського виробництва основною метою діяльності. Проте ця вимога стосується лише покупців сільськогосподарських земель, які мають на меті зайняття товарним сільськогосподарським виробництвом. Видається, що такі умови мають висуватися для всіх набувачів вказаних земель, а не лише покупців, адже вони спрямовані саме на охорону та ефективне використання землі і не мають на меті обмежити права майбутніх власників ділянок сільськогосподарського призначення або взагалі позбавити громадян права на отримання такої землі у власність.

Аналогічне ст. 130 Земельного кодексу положення містилося в Законі України «Про фермерське господарство», що фактично підтверджувало необхідність мати спеціальні освіти чи навички особи, яка виявляла бажання створити фермерське господарство та займатися цим видом діяльності. При цьому громадянин не обов'язково мав укласти договір купівлі-продажу такої ділянки, щоб створити фермерське господарство. Навпаки, для цього він міг скористатися своїм правом на отримання землі у межах норм безоплатної приватизації, яке передбачено ст. 121 Земельного кодексу. Отже, це положення прямо вказувало на необхідність застосування ст. 130 Земельного кодексу щодо всіх набувачів земель сільськогосподарського призначення незалежно від способу такого набуття: від укладання цивільно-правових правочинів до безоплатної приватизації земель.

Сьогодні вимог щодо спеціальної правосуб'єктності осіб, які створюють фермерське господарство, немає в спеціальному Законі, що, по-перше, не сприяє дотриманню вимог законодавства щодо раціонального та відповідального використання земель сільськогосподарського призначення як основного національного багатства, оскільки власниками зазначених угідь можуть стати особи, які будуть використовувати їх нераціонально, а по-друге, суттєво обмежує гарантовані Конституцією України права громадян на землю, звужуючи права лише окремих суб'єктів.

Висновки. Виходячи із наведеного вище, з урахуванням змісту конституційних засад земельних правовідносин, до земельного законодавства мають бути внесені відповідні зміни, що дозволять стверджувати та гарантувати власність Українського народу та пріоритетність охоронних норм при набутті та реалізації прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення як основного багатства, надбання держави, суспільства та кожного громадянина. Зокрема, ст. 130 Земельного кодексу має називатися «Набувачі земель сільськогосподарського призначення» з метою поширення її положень на всіх суб'єктів, що набувають та реалізують права на землі зазначеної категорії. Такий підхід дозволить поєднати економічний та екологічний аспект статусу земельних ділянок

та дотримуватися цієї позиції при вчиненні будь-яких операцій із ними: від безоплатної приватизації до набуття на засадах земельного ринку, остаточне становлення та повноцінне функціонування якого очікується найближчим часом.

Список літератури

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
2. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
3. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. : за ред. М. В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 448 с.
4. Караханян К. М. Правові засади конкурентного продажу земельних ділянок в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Київ, 2017. 20 с.
5. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
6. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / пер. з фр. та ком. О. Хома. Київ : Port-Royal, 2001. 349 с.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. (1996). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
2. Zemelni Kodeks Ukrayiny vid 25 zhovtnya 2001 r. (2002). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 3–4, art. 27 [in Ukrainian].
3. Shulha, M.V., Anisimova, H.V., Bahay, N.O., Getman, A.P. et al. (2004). *Zemelne pravo Ukrayiny*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
4. Karakhanyan, K.M. (2017). *Pravovi zasady konkurentnoho prodazhu zemelnykh dilyanok v Ukrayini. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Nosik, V.V. (2006). *Pravo vlasnosti na zemlyu Ukrayinskoho narodu*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. Russo, Zh.-Zh. (2001). *Pro suspilnu uhodu, abo pryntsyipy politychnoho prava*. Kyiv: Port-Royal [in Ukrainian].

Karakhanian K., PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law, National University «Odessa Law Academy», Ukraine, Odessa.
e-mail : martiwaikartur@gmail.com ; ORCID 0000-0003-4927-4558

Olkina O., PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law, National University «Odessa Law Academy», Ukraine, Odessa.
e-mail : olkina@onua.edu.ua ; ORCID 0000-0002-2508-1869

Constitutional foundations for the acquisition and implementation of ownership on a certain type of lands in Ukraine: legal conflicts and ways of overcome

It is determined that land is subject to constitutional regulation because it is the territory of the state, and therefore – an integral element on the one hand, and on the other - the basis for satisfying the basic needs of Ukrainian citizens, which includes sufficient nutrition, and in turn, is the economic basis for the realization of other human rights. It is stated that the Constitution of Ukraine establishes a regime of dual ownership of land in Ukraine: Ukrainian people property and other subjects of law (state, territorial communities, individuals and legal entities), which gives rise to a conflict of constitutional and land norms defining the ownership of the Ukrainian people on land and guarantee other forms of ownership of land, and the inconsistency of the purely constitutional and purely land norms. It is stated that the

acquisition and realization of land rights should not only bring into account the economic and social interests of society, but also take into account the specific features of the object of legal regulation – land as one of the most important elements of the environment. It is noted that the legislative regulation of special (additional) requirements related to the preservation of the natural properties of land as a natural resource, which fully relate to agricultural land, regarding the various grounds for the acquisition and realization of land ownership by various entities, in particular, by the Ukrainian citizens have a constitutional basis. Emphasis has been placed on the particular significant categories of agricultural land and the specifics of the acquisition and realization of ownership of them by person and enterprises. The peculiarities of the acquisition of agricultural land ownership through their privatization (paid and free of pay), including for farming, were investigated, and gaps and disagreements on this issue were identified.

Keywords: land, land plot; agricultural land; property of the Ukrainian people; constitutional foundations; acquisition and realization of property rights.

Рекомендоване цитування: Караханян К. М., Олькіна О. В. Конституційні засади набуття та реалізації права власності на окремі групи земель в Україні: правові колізії та шляхи їх подолання. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 37–45. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.147.182495>.

Suggested Citation: Karakhanian, K., Olkina, O. (2019). Konstytutsiini zasady nabuttia ta realizatsii prava vlasnosti na okremi hrupy zemel v Ukraini: pravovi kolizii ta shliakhy yikh podolannia [Constitutional foundations for the acquisition and implementation of ownership on a certain type of lands in Ukraine: legal conflicts and ways of overcome]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality*, issue 147, 37–45. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.147.182495> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 31.10.2019 р.